X kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 13)
z dnia 23 maja 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 13)

23 maja 2024 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu –spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 4/23, K 13/23, SK 19/23, SK 65/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz, Karol Dobrzeniecki** – eksperci z BEOS, **Magdalena Żychlińska** i **Marcin Wójcik** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam państwa posłów. Witam przedstawicieli Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, którego eksperci będą nas dziś wspierać w czasie posiedzenia. Witam panią dyrektor BEOS. Witem przedstawicieli mediów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Dziś opiniujemy cztery sprawy trybunalskie.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 4/23. Pani Mecenas Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz, bardzo oproszę.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna o sygn. SK 4/23 została zainicjowana przez osobę prawną, spółkę akcyjną, która wykonywała działalność leczniczą i jednocześnie prowadziła punkt apteczny.

W stosunku do tej osoby prawnej, dalej skarżącej, zaktualizował się przepis, następnie przez nią zaskarżony, który mówi o tym, że z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę – Prawo farmaceutyczne, tego typu podmioty w ciągu roku będą musiały wypowiedzieć się, którą z działalności zamierzają kontynuować. Czy będą dalej wykonywać działalność leczniczą – oczywiście zgodnie z ustawą o działalności leczniczej, czy też będą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie obrotu produktami leczniczymi – niezależnie od szczebla tego obrotu. Jeżeli tego nie zrobią, to automatycznie z mocy prawa wygasa pozwolenie na prowadzenie apteki, hurtowni farmaceutycznej, czy też punktu aptecznego.

Zakwestionowany przepis to art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw.

Skarżąca zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim uniemożliwia on równoległe prowadzenie działalności leczniczej oraz działalności związanej w obrotem produktami leczniczymi. W perspektywie zarzutu skarżąca wskazała jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie przepisy konstytucji, które mówią o swobodzie działalności gospodarczej, a więc art. 20 i 22. W tej sprawie chodzi o zakres swobody wyboru przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej. Jako związkowy wzorzec kontroli skarżąca wskazała art. 31 ust. 3 konstytucji. Chodzi o proporcjonalność ingerencji prawodawczej w swobodę działalności gospodarczej.

Jeżeli chodzi o proponowany wniosek procesowy, to BEOS proponuje umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o uzasadnienie tego wniosku, to po analizie uzasadnienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że jest ona obarczona wieloma brakami w warstwie argumentacyjnej, co czyni niedopuszczalnym jej merytoryczne rozpoznanie. Podniesione w skardze zarzuty niekonstytucyjności zostały sformułowane przede wszystkim wobec art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę – Prawo farmaceutyczne. Cały ten przepis, to jest klasyczny przepis dostosowujący, który wyznacza maksymalny termin na dostosowanie się wyznaczonych w nim podmiotów do zasady niełączenia wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu produktami leczniczymi, niezależnie od szczebla tego obrotu, z wykonywaniem działalności leczniczej. Natomiast art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej normuje konsekwencje braku realizacji tego obowiązku po wskazaniu konkretnego rodzaju działalności, która będzie przez podmiot kontynuowana.

Chcę przypomnieć, że do dnia wejścia w życie w 2018 roku ustawy zmieniającej, podmioty prowadzące obrót produktami leczniczymi mogły jednocześnie wykonywać działalność leczniczą. Jednym z celów regulacji z 2018 roku było wprowadzenie zakazu łączenia prowadzonych działalności, co miało odwrócić niepożądane zjawisko, jakim była zanikająca dostępność produktów leczniczych. Chodziło o tzw. odwrócony łańcuch dystrybucji, który był wykorzystywany w związku ze swobodą traktatową dotyczącą prawa UE. Chodziło o swobodę cyrkulacji towarów na rynku, konkurencję cenową pomiędzy państwami członkowskimi UE i także o wywóz produktów leczniczych na szeroką skalę, co powodowało braki w ich dostępności na terenie Rzeczpospolitej Polskiej. To był jeden z instrumentów przyjętych wówczas przez prawodawcę.

Konsekwencją przyjęcia tej nowej zasady, czyli wyłączenia prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie obrotu lekami i jednoczesnego wykonywania działalności leczniczej były zmiany w ustawie – Prawo farmaceutyczne. Między innymi podmioty, które składały wniosek o pozwolenie na prowadzenie apteki czy hurtowni farmaceutycznej, musiały jednoznacznie złożyć oświadczenie, że nie są wpisane do rejestru podmiotów, które wykonują działalność leczniczą.

Z drugiej strony wykonywanie w dalszym ciągu działalności leczniczej i jednoczesne prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu lekami powodowało cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki na podstawie zmienionych przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z wolą ustawodawcy ta nowa zasada miała mieć zastosowanie nie tylko do podmiotów już działających na rynku, tak jak skarżąca, ale również miała działać *pro futura,* obejmując podmioty, które dopiero rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej.

Analiza uzasadnienia skargi prowadzi do wniosku, że skarżąca nie kieruje swoich zarzutów wobec treści normatywnych wskazanego przez nią art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej, ale względem wszystkich przepisów prawa farmaceutycznego, które zostały wprowadzone ustawą zmieniającą i które składają się na ogólny zakaz łączenia wykonywania działalności leczniczej i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu produktami leczniczymi.

Cała argumentacja uzasadnienia skargi, którą posługuje się skarżąca, opiera się na kwestionowaniu przyjętych uregulowań, które uniemożliwiają równoległe prowadzenie wskazanych działalności. Równocześnie skarżąca nie ogranicza się w tym zakresie wyłącznie do prowadzenia działalności w zakresie punktu aptecznego. Byłoby to zasadne zważywszy indywidualny charakter skargi konstytucyjnej, w związku z tym, że skarżąca prowadziła punkt apteczny, ale generalnie krytykuje rozwiązania przyjęte w ustawie zmieniającej ustawę – Prawo farmaceutyczne.

Zdaniem BEOS prezentowana przez skarżącą argumentacja wspierająca zarzut naruszenia art. 20, w związku z art. 22 i w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, nie odnosi się do postanowień przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, który przewiduje wygaśnięcie z mocy prawa zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego przez skarżącą, do czego doszło po upływie wyznaczonego terminu.

Trzeba również podkreślić, że zaskarżony przepis – art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej – po upływie 12-miesięcznego terminu wyznaczonego na adaptację adresatom tego

obowiązku, ekspirował. Wobec skarżącej, która nie zdecydowała się na podjęcie decyzji, którą działalność zamierza kontynuować po upływie wskazanego terminu, nastąpiło wygaśnięcie pozwolenia na prowadzenie punktu aptecznego. Jednocześnie została wydana wobec niej decyzja administracyjna o charakterze nie konstytutywnym a deklaratoryjnym, potwierdzająca wystąpienie z tego skutku mocy prawa. Wobec tego została ona jednocześnie wykreślona z rejestru pośredników w obrocie produktami leczniczymi.

W związku z tym zasadne jest stwierdzenie, że w realiach sprawy skarżącej, nawet dyskwalifikacja skarżonego przez nią przepisu przez TK nie doprowadziłaby do przywrócenia jej prawa do równoległego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu produktami leczniczymi i jednoczesnego wykonywania działalności leczniczej.

Trzeba też powiedzieć, że skarżąca bardzo konsekwentnie prezentuje w swojej skardze krytyczne stanowisko wobec samego zakazu łączenia przywoływanych rodzajów działalności. Jednak źródeł tego ograniczenia nie sposób doszukiwać się w zaskarżonym przez nią art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej, ale w innych przepisach Prawa farmaceutycznego wprowadzonych ustawą zmieniającą. Chodzi np. o art. 100 ust. 2 pkt 5a lit. a, który wprost wskazuje, że jest to przesłanka bezwzględna odmowy udzielenia pozwolenia na prowadzenie punktu aptecznego.

Z przedstawionych względów BEOS stoi na stanowisku, że analizowana skarga konstytucyjna – SK 4/23 – nie zawiera tej argumentacji, która jest adekwatna do treści kwestionowanego przedmiotu kontroli. Tym samym nie spełnia ona kryterium brzegowego zawartego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Brak jest relewantnej argumentacji.

Z tego względu proponujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo. Pozostaję do państwa dyspozycji, jeżeli będą pytania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Słyszę, że dwie osoby głosują „za" bez pomocy aparatury elektronicznej. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 4/23? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Są sprzeciwy, bo maszyna nie wszędzie działała poprawnie. Powtarzamy głosowanie.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 4/23? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 13/23. Pani Mecenas Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie K 13/23. Jest to sprawa zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 sierpnia 2023 roku. W przypadku tej sprawy proponujemy alternatywne wnioski procesowe ze względu na różne oceny, do których doszliśmy na etapie formalnej analizy niniejszego wniosku.

Przede wszystkim należy wskazać przedmiot kontroli, który RPO poddaje ocenie TK. RPO w niniejszej sprawie zakwestionował art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Zakwestionowany przepis jest częścią ustawy zmieniającej z 1993 roku.

Zgodnie z tym przepisem żądanie określone w art. 8 ust. 2a tzw. ustawy lutowej może być zgłoszone w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Jest to przepis, który ustanawia termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, które były zgłaszane na podstawie, dodanego tą sama ustawą z 1993 roku, art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Odnosząc się do naszego pierwszoplanowego wniosku procesowego, jakim jest umorzenie postępowania, chcę wskazać w uzasadnieniu, że przepis, który został wskazany przez RPO jako przedmiot kontroli, stracił moc obowiązującą, co stanowi negatywną prze-

słankę prowadzenia merytorycznego orzekania przez TK. Naszym zdaniem, ze względu na analizę przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie można powiedzieć, że ta przesłanka jest zaktualizowana. Przepisem, który został wprowadzony do tego prawa ustawą zmieniającą z 1993 roku rozszerzono katalog podmiotów, które są uprawnione do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym w związku z represjami władz radzieckich za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Zakwestionowanym przepisem wprowadzono jednocześnie ograniczenie czasowe możliwości wystąpienia z tym żądaniem. Osoby uprawnione, aby nie narazić się na zarzut przedawnienia tego roszczenia, powinny były wystąpić z nim w czasie od 21 maja 1993 roku do 20 maja 1994 roku. Wnioski osób, które wystąpiły z tym roszczeniem po tym okresie był przez właściwe sądy oddalane ze względu na skutecznie podnoszony, na podstawie art. 2 ustawy z 1993 roku, zarzut przedawnienia. Jednocześnie należy podkreślić, że oddalenie wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie ze względu na przedawnienia, było automatyczne, nawet jeżeli było to roszczenie usprawiedliwione, ale opóźnione. Takie roszczenia nie mogły być uwzględnione, choć nadal posiadały walor merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie postępowania i korzystały z powagi rzeczy osądzonej.

Da wszystkich osób, których roszczenia się przedawniły i, wobec których zostało wydane postanowienie o oddaleniu wniosku o odszkodowanie oznacza to, że nie mogą one już skutecznie wznawiać tych postępowań ze względu na brzmienie art. 17 §1 pkt 7 ustawy – Kodeks postępowania karnego. Nie mogą one tego wykonać w żaden sposób, bowiem w myśl przepisów k.p.k. posiadanie waloru *res iudicata* stanowi bezwzględną przeszkodę dla prowadzenia merytorycznego rozpoznania sprawy. W konsekwencji powoduje to sytuację, że każde kolejne postępowanie inicjowane w celu realizacji roszczenia lub zadośćuczynienia, na podstawie ustawy lutowej, przez uprawnionych z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu pierwotnym, wobec których zapadło orzeczenie o oddaleniu wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie z uwagi na przedawnienie roszczenia, musiało się zakończyć umorzeniem ze względu na ziszczenie się przesłanki *res iudicata.*

Odnosząc się do głównego nurtu rozważań dotyczących zasadności naszego wniosku o umorzenie postępowania należy wskazać, że art. 2 ustawy zmieniającej z 1993 roku, nigdy wprost nie został derogowany. Oznacza to, że każdorazowa próba dochodzenia roszczeń na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, podjęta po 20 maja 1994 roku, a więc po upływie okresu przedawnienia roszczeń, zakończy się oddaleniem wniosku z uwagi na upływ terminu podnoszenia roszczenia.

To ustalenie, tak jak wspomniałam, jedynie *prima facie* jest aktualne, dlatego że jego aktualność należy skorygować w związku z przyjęciem w 1998 roku a nowej ustawy zmieniającej. Rozszerzyła ona krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym i o zadośćuczynienie, również na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Jednocześnie wprowadzono korzystne rozwiązanie w art. 2 ustawy z 1998 roku. Polegało ono na tym, że osoby te, a także w przypadku ich śmierci ich małżonkowie, dzieci i rodzice mogą skutecznie ponowić żądanie odszkodowania. Jest tak nawet w tym przypadku, gdy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 1998 roku doszło w tej sprawie do wydania prawomocnego orzeczenia, które oddalało żądanie odszkodowania ze względu na upływ terminu przedawnienia.

Dodatkowo należy wskazać, że zakresem nowego przepisu z 1998 roku nie zostały objęte osoby, których wnioski o odszkodowanie i zadośćuczynienie zostały prawomocnie oddalone przed 14 sierpnia 1998 roku, czyli przed dniem wejścia w życie nowej ustawy zmieniającej. Chodziło o uchybienia terminowi, który został wskazany w art. 2 ustawy zmieniającej z 1993 roku, czyli w związku z przepisem stanowiącym przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

W związku z tym kwestionowany we wniosku RPO art. 2 ustawy zmieniającej z 1993 roku, można powiedzieć, że miał zastosowanie wyłącznie do formalnej oceny wniosków, które były złożone między 21 maja 1993 a 13 sierpnia 1998. Natomiast po dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 1998 roku możliwość składania wniosków o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje organów radzieckich nie jest już ograniczona w czasie.

W ocenie BEOS należy zgodzić się z poglądem SN, który został wyrażony w wyroku z 21 czerwca 2000, w którym SN stwierdził, że art. 2 ustawy zmieniającej z 1993 roku stracił swoją moc obowiązującą, ponieważ w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zastosowania go do jakiejkolwiek sytuacji.

Przesłanka obowiązywania aktu prawnego, który jest poddany kontroli TK, ma charakter procesowy a nie materialny, co oznacza, że w sytuacji stwierdzenia utraty mocy obowiązującej TK jest zobligowany do umorzenia postępowania. Nie ma kompetencji do badania materialno-prawnych skutków takiej zmiany, jak też anulowania tego aktu.

Z powyższych powodów, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, jako pierwszoplanowy wniosek procesowy proponujemy umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy zakwestionowanego przepisu.

Jednocześnie, na wypadek, gdyby TK nie podzielił tego poglądu, który my prezentujemy za SN, proponujemy w projekcie stanowiska merytoryczne odniesienie się do zarzutów wnioskodawcy, czyli RPO. W tym przypadku dochodzimy do przekonania, że art. 2 ustawy zmieniającej z 1993 roku nie wytrzymuje konfrontacji z wzorcami konstytucyjnymi przedstawionymi przez RPO. W związku z tym uznajemy zasadność zarzutów RPO.

Rzecznik Praw Obywatelskich podstawą kontroli uczynił art. 64 ust. 2 konstytucji. Absolutnie nie ulega wątpliwości, że w świetle dotychczasowych poglądów TK roszczenia odszkodowawcze, które są realizowane na podstawie ustawy lutowej, czyli tej ustawy z 1991 roku, o uznaniu za nieważne wyroków, które były ferowane wobec osób, które walczyły o niepodległy byt Państwa Polskiego i z tego tytułu doznawały represji, czy to ze strony władz polskich czy radzieckich, są zasadne.

Roszczenia te należą do kategorii innych praw majątkowych i są objęte konstytucyjną gwarancją równej ochrony praw majątkowych. W tej kwestii RPO jako podstawę kontroli wskazuje art. 64 ust. 2 konstytucji, jako artykuły wspierające zasadę równości wobec prawa. Wskazuje też art. 32 i art. 31 ust. 3 w związku z zasadą proporcjonalności ograniczeń.

Podział osób uprawnionych do występowania z roszczeniami RPO konstruuje przede wszystkim na podstawie wskazanego dorobku orzeczniczego TK i sądów powszechnych. Wskazuje, że w trybie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej możemy wyróżnić dwie kategorie osób. Te, które swoje roszczenia opierają na pierwotnym brzmieniu tego przepisu i wobec których funkcjonowała przesłanka negatywna upływ rocznego terminu przedawnienia. Natomiast z drugiej strony wskazywana jest grupa podmiotów, które składały wniosek o odszkodowanie po wejściu w życie ustawy z 1998 roku. Możemy je jednoznacznie wskazać, co wykazujemy w projekcie stanowiska, jako osoby które należą do tożsamej grupy podmiotów, które były represjonowane przez władze radzieckie na terenie Państwa Polskiego w związku z działalnością niepodległościową na rzecz bytu Państwa Polskiego. W związku z powyższym wskazujemy, że do tej grupy podmiotów nie został przypisany żaden termin, jeśli chodzi o możliwość skutecznego występowania z roszczeniami o odszkodowanie czy też zadośćuczynienie.

Wprowadza się dla nich bardziej przejrzyste rozwiązanie. Nawet gdyby wcześniej te osoby uzyskały orzeczenie, które oddalało ich wniosek, to mogą one ponowić skuteczne wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym. Ale dotyczy to tej grupy osób, która występowała z roszczeniem po wejściu w życie ustawy z 1998 roku.

W związku z powyższym, podkreślmy to w projekcie stanowiska, RPO podnosi te wątpliwości konstytucyjne nie wobec wszystkich przesłanek pozytywnych dotyczących możliwości skutecznego uzyskania odszkodowania czy zadośćuczynienia, ale wobec regulacji, która wprowadza termin przedawnienia. Początkowo ustawa lutowa z 1991 roku przewidywała rekompensatę majątkową tylko dla osób, wobec których zapadły orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania. Natomiast ustawa zmieniająca z 1993 roku wprost stwierdziła, że należy te roszczenia odszkodowawcze przyznać tym osobom, które były represjonowane przez władze radzieckie. W ramach tej grupy osób ustawodawca dokonał rozróżnienia, jednej grupie wskazując krótki okres przedawnienia, a dla drugiej terminu przedawnienia już nie przewidział.

Na tym polega zarzut RPO. Chodzi o równą ochronę praw majątkowych w perspektywie temporalnej możliwości zróżnicowania roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy lutowej.

W ocenie merytorycznej, którą przeprowadzamy w niniejszej sprawie, zweryfikowaliśmy początkowo zasadę równości związanej z konieczności jednakowego traktowania tych podmiotów, które można ustawić w jednej linii w ramach określonej klasy. Nie zgadzamy się z tezą przyjętą przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie, że w realiach tej sprawy mamy do czynienia z taką samą kategorią podmiotów, w związku z czym odpada konieczność ich równego traktowania.

Wskazaliśmy również, że w świetle przesłanek, które rządzą dochodzeniem tych roszczeń odszkodowawczych w trybie ustawy lutowej, należy uznać cechę przesądzającą o porównywalności grupy podmiotów konfrontowanych przez RPO we wniosku, czyli uznawanych za podobne. Tym kryterium jest organ, od którego podmioty występujące z roszczeniem doświadczały represji. Tym razem chodzi o organy byłego ZSRR.

Godzimy się z tezą RPO, że podmioty wskazane jako grupa odniesienia, czyli osoby represjonowane przez władze radzieckie, należą do tej samej kategorii podmiotów co adresacji art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, w zakresie jego normowania, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 1993 roku. Można uznać, że to odmienne uregulowanie sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości.

W związku z powyższym dochodzimy do finalnego wniosku procesowego, w którym uznajemy, że art. 2 z 1993 roku o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest sprzeczny z art. 64 ust. 2, w związku z art. 32 i w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy K 13/23? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 19/23. Pani dyrektor Marzena Laskowska, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Przypadła mi dzisiaj rola osoby referującej projekt stanowiska przygotowany przez panią Kamilę Groszkowską, która niestety nie mogła być tutaj dziś obecna. Jest to projekt stanowiska Sejmu wobec sprawy SK 19/23.

Propozycja, którą przedkładamy, opatrzona jest wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niemożność wydania wyroku. Okoliczności, które pozwalają na wysunięcie tego rodzaju wniosku sprowadzają się do tego, że skarżący zakwestionował art. 24 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie: „w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – emerytury – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia”.

Skarżący upatruje niekonstytucyjności tego przepisu – wychodząc poza zakres zaskarżenia – przede wszystkim w zróżnicowaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Wśród wzorców kontroli, które przywołuje, znajduje się cały szereg przepisów, które zarówno w świetle konstytucji, ustawy o TK, jak i orzecznictwa TK, nie mogą w trybie rozpatrywania skargi konstytucyjnej pełnić funkcji wzorca kontroli. Są to przepisy o charakterze ustrojowym, nie ustanawiają one żadnego samodzielnego prawa podmiotowego. Dotyczy to art. 2 konstytucji – w którym mowa o zasadzie demokratycznego państwa prawnego, art. 3 – w którym mowa o zasadzie unitarności państwa, art. 7 – który ustanawia zasadę legalizmu i praworządności oraz art. 91 – w którym mowa jest o zasadzie bezpośredniego stosowania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

W zakresie prawno-konstytucyjnym te wzorce kontroli uznajemy za niedopuszczalne, ale również przedmiot kontroli, czyli zaskarżony art. 24 także został ujęty zbyt szeroko.

Składa się on z 4 ustępów, tymczasem podstawa rozstrzygnięcia, które zostało wydane wobec skarżącego, ulokowana jest w ust. 1, który stanowi: „Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184".

Skarżący wystąpił do ZUS o ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego. Organ ZUS, a następnie sądy obydwu instancji uznały, że nie spełnia on przesłanki wieku uprawniającego do nabycia tego świadczenia. Skarżący kwestionuje zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, bo jest zdania, że gdyby wyrównać ten wiek poprzez jego obniżenie do granicy wymaganej dla kobiet, to wówczas jemu przyznane byłoby świadczenie emerytalne. Gdy idzie o pozostałe ustępy art. 24, to nie znajdowały one zastosowania w jego sprawie. Wobec tego w sposób niekwestionowany można uznać, że przedmiot kontroli wykracza poza kognicje TK.

Natomiast w tym zakresie, który potencjalnie mógłby podlegać kontroli merytorycznej skarżący nie przedstawił uzasadnienia. Chodzi o koncentrację zgodności art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej z art. 32 konstytucji, czyli zasadą równości, art. 33 konstytucji, czyli zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz z art. 67 ust. 1 konstytucji, w którym jest mowa o prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Formalnie jego skarga konstytucyjna, bardzo skromnej wielkości, zawiera w tym zakresie wyłącznie kilkuzdaniowe cytaty z trzech zdań odrębnych, które zostały złożone w wyroku o sygn. K 63/07 przez sędziów TK. Oczywiście deficyt uzasadnienia, ewidentny w tym przypadku, został dostrzeżony także w trakcie wstępnej kontroli przez TK, który zobowiązał skarżącego do uzupełnienia tego błędu formalnego. Uzupełnienie to nastąpiło tylko i wyłącznie pozornie. Złożone zostało w TK pismo, ale zawierało ono kilkuzdaniowe, lakoniczne – mające wręcz charakter godzący w autorytet TK – wyjaśnienia skarżącego. Nie będę tych wypowiedzi cytowała. Nie mniej nie ulega wątpliwości, że tego uzasadnienia, czyli przedstawienia argumentacji, która doprowadziła skarżącego do wniosku o braku konstytucyjności, po prostu w tym piśmie brakuje.

Trybunał Konstytucyjny nie działa z inicjatywy własnej. Nie może w tym zakresie zastępować podmiotów, które mają inicjatywę. Nie może swoim działaniem wypełnić luk w pismach inicjujących postępowanie. W tym przypadku brak uzasadnienia ma charakter kwalifikowany, bowiem w dwóch wyrokach pełnoskładowych TK, w cytowanym przeze mnie przed chwilą wyroku w sprawie K 63/07, ale też w późniejszym wyroku K 43/12, badał też art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej, między innymi z punktu widzenia zasady równości i niedyskryminacji ze względu na płeć. Jeśli skarżący kwestionuje tezy, na bazie których zostały sformułowane te wyroki lub też podnosi ich nieaktualność w obecnych realiach społecznych, to wymagałoby to wyartykułowania w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Wobec tego braku trudno było odnieść się w stanowisku Sejmu do zarzutów skarżącego.

W tych warunkach wniosek zawiera propozycję umorzenia postępowania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 19/23? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Kilka minut przerwy, bo czekamy na połączenie z panem mecenasem Karolem Dobrzenieckim.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wznawiam posiedzenie. Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 65/22. Pan mecenas Karol Dobrzeniecki, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Ta sprawa również została zainicjowana skargą konstytucyjną i BEOS rekomenduje, aby Sejm wniósł o umorzenie postępowania. Pokrótce przedstawię przedmiot kontroli, stan faktyczny i zarzuty.

Przedmiotem kontroli jest badanie zgodności art.25 § 1, w związku z art. 368 §2 i art. 398[21] Kodeksu postępowania cywilnego z art. 45 konstytucji, czyli prawem do sądu. Sprawa dotyczy kwestii określania wartości przedmiotu sporu. Zaskarżone artykuły dotyczą tego, że sąd może sprawdzić wartość przedmiotu sporu oznaczoną przez powoda i zarządzić w tym celu dochodzenie. Natomiast w sprawach o prawa majątkowe należy oznaczyć wartość przedmiotu zaskarżenia. Wartość ta może być oznaczona na kwotę wyższą od wartości przedmiotu sporu wskazaną w pozwie jedynie wtedy, gdy powód rozszerzył powództwo lub sąd orzekł to na żądanie. Z treścią tych przepisów skarżący nie zgadzają się uważając, że narusza to ich prawa konstytucyjne.

Powstało to na gruncie następującego stanu prawnego. Spółdzielnia domagała się wykreślenia wpisów dotyczących nieograniczonej obszarowo służebności gruntowej na nieruchomości stanowiącej jej własność, na rzecz skarżących jako właścicieli nieruchomości władnących. Sąd rejonowy uwzględnił powództwo spółdzielni w całości i uznał, że ta służebność powinna podlegać wykreśleniu. Od tego wyroku apelację wywiedli skarżący stawiając szereg zarzutów. Jako wartość przedmiotu zaskarżenia wskazali kwotę 50 400 zł. Tymczasem w pierwszej instancji wartość przedmiotu sporu była określona na 10 tys. zł.

Sąd okręgowy oddalił apelację. Na co skarżący wnieśli skargę kasacyjną, która została przez tenże sąd okręgowy odrzucona, ponieważ sąd wskazał, że wartość przedmiotu zaskarżenia, określona na 50 400 zł jest nieprawidłowa. Prawidłową wartością przedmiotu jest kwota 10 tys. zł. Natomiast w tej sytuacji jest ona niższa od 50 tys., co czyni skargę kasacyjną niedopuszczalną. Sąd wskazał, że w ocenie skargi kasacyjnej nie jest związany wartością przedmiotu zaskarżenia oznaczoną przez skarżących, albowiem w pozwie jako wartość przedmiotu sporu została wskazana kwota 10 tys. zł.

Kwestia, która jest podnoszona przez skarżących dotyczy tego, czy rzeczywiście sąd mógł tak uczynić. Dodatkowo SN oddalił zażalenie skarżącej wskazując, że utrwalony jest pogląd, iż wartość przedmiotu sporu, wartość przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu kasacyjnym, z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych, nie może przekraczać wartości przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu apelacyjnym.

Skarżący uważają, że wskutek takiego „zinterpretowania" prawa przez sąd okręgowy i SN doszło do naruszenia ich prawa do sądu. Uznają, iż brak możliwości oznaczenia w apelacji i skardze kasacyjnej, w sposób wiążący dla sądu i pozostałych sądów procesu cywilnego, wartości przedmiotu zaskarżenia jako wyższej niż wartość przedmiotu sporu, oznaczona przez powoda, to mimo nierozszerzenia powództwa i niezasądzenia go na żądanie, prowadzi do faktycznego pozbawienia strony w przyszłości, na dalszym etapie postępowania, np. gdyby chciała składać skargę kasacyjną, możliwości rozpatrzenia przez SN i ewentualnie wywiedzenie tejże skargi kasacyjnej.

W tym momencie upatrują, jak sami kilkakrotnie podkreślają skarżący, naruszenia interpretacji przepisów. Takiej interpretacji, która uniemożliwia im oznaczenie w skardze apelacyjnej kwoty wartości wyższej niż pierwotnie w pozwie.

Właśnie sposób sformułowania tej skargi jest powodem, dla którego rekomendowane jest umorzenie postępowania.

W ocenie BEOS analizowana skarga konstytucyjna, mimo że formalnie została skierowana przeciw konkretnym, wskazanym w niej przepisom, w rzeczywistości jest skargą na niewłaściwe, w ocenie skarżących, stosowanie prawa przez sąd, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.

Zarzuty tego rodzaju nie mogą być rozpatrywane w ramach postępowania przed TK. Skarga konstytucyjna na stosowanie prawa nie mieści się w zakresie kognicji TK.

W skardze mamy w istocie do czynienia z polemiką ze sposobem wykładni wskazanych przepisów przez SN w postanowieniu z 15 kwietnia 2021 roku. Skarżący wskazują, że w innym orzecznictwie SN inaczej podchodzono do kwestii weryfikacji prawidłowości podanej wartości przedmiotu zaskarżenia. Twierdzą, że jest w tej kwestii pewna

rozbieżność. Wskazują, że w licznych judicatach SN wielokrotnie podkreślał, że wartość przedmiotu zaskarżenia oznaczona w skardze kasacyjnej nie jest wiążąca dla sądu II instancji ani dla SN i podlega, w ramach badania warunków formalnych skargi kasacyjnej, weryfikacji na podstawie akt sprawy, którą rozpatruje.

W orzecznictwie TK jest ugruntowany pogląd, że fakt wystąpienia rozbieżności interpretacyjnych nie zawsze musi wynikać z wadliwego zredagowania przepisu i nie uzasadnia sam przez się stwierdzenia niezgodności przepisu z zasadą określoności regulacji praw. Całkowite uniknięcie jakichkolwiek interpretacji, uniknięcie wyroków o różnej treści jest w praktyce niemożliwe. TK nie może stanowić kolejnej instancji rozpatrującej sprawy indywidualne. Dopiero kwalifikowana niejasność przepisów stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych.

W rozpatrywanej skardze skarżący nie wykazali kwalifikowanej niejasności przepisów, która sprawiałaby, że zaskarżony przepis stanowiłby źródło nie dających się usunąć rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Dlatego skarga konstytucyjna nie może stanowić ani wprost, ani pośrednio, nadzwyczajnego środka kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych.

W związku z tym BEOS rekomenduje, żeby Wysoka Komisja uznała, że postępowanie powinno zostać umorzone.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 19/23? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Zamykam posiedzenia Komisji Ustawodawczej.